

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



DEUTSCHER
LANDKREISTAG



DStGB
Deutscher Städte-
und Gemeindebund

11. April 2023

Stellungnahme

zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Steigerung der Energieeffizienz und zur Änderung des Energiedienstleistungsgesetzes

Grundsätzliches

Die kommunalen Spitzenverbände bedanken sich für die Möglichkeit, zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Steigerung der Energieeffizienz und zur Änderung des Energiedienstleistungsgesetzes Stellung nehmen zu können. Wir möchten jedoch betonen, dass uns aufgrund der kurz gesetzten Frist zur Abgabe einer Stellungnahme von fünf Werktagen über die Osterfeiertage eine vertiefte Auseinandersetzung und eine umfassende Einbeziehung der Städte, Landkreise und Gemeinden leider nicht möglich war. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass zeitgleich und mit gleichlautender Frist die Anhörung zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gebäudeenergiegesetzes und zur Änderung der Heizkostenverordnung sowie zur Änderung der Kehr- und Überprüfungsordnung lief. Bei derart großen Gesetzesvorhaben bitten wir nochmals eindringlich um die Setzung einer angemessenen Frist zur Stellungnahme und behalten uns weiteren Sachvortrag vor. Solch kurze Fristsetzungen führen weder zu guten Gesetzen noch zu einer Akzeptanzbildung auf kommunaler Ebene.

Der fortschreitende Klimawandel und die aktuelle Energiekrise machen eine Steigerung der Energieeffizienz und das Einsparen von Energie zu einer drängenden gesamtgesellschaftlichen Aufgabe. Insoweit unterstützen wir die Ziele der Bundesregierung, die Energieeffizienz sowohl für den Primärenergieverbrauch als auch für den Endenergieverbrauch zu steigern und die Energieziele festzuschreiben.

Die kommunalen Liegenschaften mit 180.000 Gebäuden (Rathäuser, Schulen, Kindergärten, Krankenhäuser, Sporthallen, etc.) sowie über 2 Millionen kommunalen Wohnungen bieten hierbei große Potentiale. Um die kommunalen Haushalte mittel- und langfristig zu entlasten und ihren Beitrag zur Erreichung der Klimaschutzziele zu leisten, ergreifen die Kommunen bereits seit vielen Jahren weitreichende Maßnahmen zur Einsparung von Energie und der Steigerung von Energieeffizienz. Diese Bestrebungen haben sich vor dem Hintergrund des

Ukraine-Krieges und der damit einhergehenden Energiekrise in den letzten Monaten nochmals verschärft. Weitere bürokratische Hürden im Bereich der Steigerung der Energieeffizienz würden die Kommunalverwaltungen dagegen hemmen. Die kommunale Ebene muss vielmehr in den nächsten Jahren stärker und unbürokratischer bei ihren Klimaschutzbemühungen unterstützt werden. Vor dem Hintergrund der Klimaschutzziele ist zu prüfen, inwiefern die Erlasse im Zeitraum von 2024 bis 2030 durch die Länder nicht zeitlich zu spät kommen, um die Klimaziele zu erreichen.

Die kommunalen Spitzenverbände fordern daher Bund und Länder aufgrund des entstehenden Erfüllungsaufwands auf, die kommunale Ebene bei dem Ergreifen von Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz und dem Einsparen von Energie dauerhaft und angemessen finanziell zu unterstützen. Da gerade im Gebäudebestand die größten Einsparpotentiale liegen, gilt dies insbesondere für den Bereich der energetischen Bestandssanierung. Eine kontinuierliche und kohärente Förderpolitik muss zudem von Beratungsmaßnahmen von Bund und Ländern flankiert werden.

Wir möchten vorweg darauf hinweisen, dass für die Umsetzung weiterer Maßnahmen auf kommunaler Ebene beträchtliche Kosten entstehen werden. Zwar ergeben sich aus dem Referentenentwurf selbst zumindest aus der Definition als „Öffentliche Stellen“ keine unmittelbaren Verpflichtungen für die Kommunen, sodass es in dieser Hinsicht sachlich richtig ist, den Erfüllungsaufwand der kommunalen Ebene im Rahmen des Referentenentwurfs nicht zu beziffern. Jedoch ergibt sich aus dem Referentenentwurf mindestens eine mittelbare Verpflichtung der kommunalen Ebene über die Länder, in deren Folge es zu einem erheblichen Erfüllungsaufwand kommen wird. Insofern sollte der tatsächliche Erfüllungsaufwand der Städte, Landkreise und Gemeinden auch schon im Rahmen dieses Gesetzgebungsverfahrens hervorgehoben werden, damit keine falschen Eindrücke erweckt werden. Auch bedarf es Klarstellungen für die Kommunen in den Bereichen „Betreiber der Informationstechnik“ und „Betreiber der Rechenzentren“.

Daneben besteht aus kommunaler Sicht Klärungs- und Klarstellungsbedarf in mehreren Punkten. So ist beispielsweise unklar, wie die Vorgaben des Bundes über die Länder auf die Kommunen heruntergebrochen werden, ob Konsequenzen drohen, wenn einzelne Kommunen nicht in der Lage sind, ihren Energieverbrauch (weiter) abzusenken, ob solchen Kommunen, die aufgrund entsprechender Beschlüsse bereits seit Jahren ihren Energieverbrauch nachhaltig gesenkt haben, diese „Vorleistung“ angerechnet wird und ob der Einsatz regenerativer Energiequellen (z.B. bestehende Fernwärme-/Hackschnitzel-Kraftwerke, Kraft-Wärme-Kupplungen und PV-Anlagen) auf den „Endenergieverbrauch“ angerechnet wird.

Vor diesem Hintergrund nehmen wir zu den einzelnen Regelungen wie folgt Stellung:

Zu § 3 Abs. 8 EnEFG-E

Gemäß § 3 des Referentenentwurfs ist Endenergie aktuell definiert als „derjenige Teil der eingesetzten Primärenergie, der den Verbrauchern nach Abzug von Energiewandlungs- und

Übertragungsverlusten zur Verfügung steht“. Daraus geht nicht zweifelsfrei hervor, ob der Energieverbrauch von Energieversorgern für z.B. Großwärmepumpen oder Elektrolyseuren (zur Produktion von Wasserstoff) Endenergieverbrauch im Sinne des Gesetzes ist oder nicht. Großwärmepumpen und Elektrolyseure sind zentrale Bestandteile der Energiewende. Ihr jährlicher Energieverbrauch liegt erfahrungsgemäß deutlich über 1 GWh und ein verbindliches jährliches Einsparziel von 2 Prozent wäre hier kontraproduktiv.

Wir regen daher in Anlehnung an den Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Neufassung der EU-Energieeffizienzrichtlinie vom 14. Juli 2021 an, die Begriffsdefinition der Endenergie wie folgt zu ergänzen:

„Nicht eingeschlossen sind Lieferungen an den Energieumwandlungssektor, der Energiesektor selbst sowie Übertragungs- und Verteilungsverluste.“

Zu § 6 Abs. 6 EnEfG-E

Allgemein

Da der Bundesgesetzgeber die Kommunen vorliegend nicht unmittelbar verpflichten kann, werden die Kommunen durch den Referentenentwurf mittelbar über die Länder verpflichtet. Hierbei bestehen erhebliche Bedenken, ob das Durchgriffsverbot aus Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG noch gewahrt wird. Es sei darauf hingewiesen, dass das Bundesverfassungsgericht jüngst im Beschluss vom 7. Juli 2020 (2 BvR 696/12) entschieden hat, dass eine weite Auslegung erforderlich sei, um die Selbstverwaltungsgarantie der Städte und Gemeinden zu wahren. Da den Ländern vorliegend nur ein sehr geringer Spielraum gewährt wird, besteht die Gefahr, dass das Durchgriffsverbot verletzt sein könnte.

Daher sei in diesem Zusammenhang auch auf die sich hieraus ergebenden Folgeprobleme der Konnexitätsregelung hingewiesen. Diese wird auf Grund dieses Gesetzesentwurfs im Verhältnis zwischen Bund und Ländern zu klären sein. In jedem Fall werden die Städte, Landkreise und Gemeinden zur Einhaltung von Einsparzielen verpflichtet. Da sowohl der Bund als auch die Länder in verschiedenen Bereichen des Klimaschutzes Gesetzgebungskompetenz haben, stehen sie auch in der Finanzierungsverantwortung. Aus unserer Sicht besteht die Gefahr, dass beide Ebenen die Finanzierungsverantwortung jeweils bei der anderen Ebene sehen. In diesem Fall würde die kommunale Ebene wegen der bestehenden Streitigkeiten zunächst leer ausgehen, was zum Nichteinhalten der Einsparziele führen würde.

Wir fordern daher Bund und Länder auf, vorab die Finanzierungsfrage zu klären. Bund und Länder sollten den Kommunen allgemein keine Pflichten auferlegen, ohne eine entsprechende Finanzierung sicherzustellen, um auch die Akzeptanz vor Ort zu gewährleisten.

§ 6 Abs. 6 Nr. 1 EnEfG-E

Durch § 6 Abs. 6 Nr. 1 EnEfG-E werden die Kommunen mittelbar zu einer jährlichen Einsparverpflichtungen in Höhe von mindestens 2 Prozent, bezogen auf den

Endenergieverbrauch des jeweiligen Vorjahres, verpflichtet. Dabei wurde im Rahmen des Referentenentwurfs grundsätzlich das Problem erkannt, dass es in einzelnen Jahren zu Unter- oder auch Überschreitungen kommen kann. So sieht § 6 Abs. 1 Satz 3 EnEfG-E vor, dass bei Verfehlung des Ziels die Menge der nicht erbrachten Einsparungen in den zwei jeweiligen Folgejahren eingespart werden muss. Bei einer Überschreitung sieht § 6 Abs. 1 Satz 4 EnEfG-E vor, dass die zu viel erbrachten Einsparungen über bis zu fünf Folgejahre angerechnet werden können. Diese Klarstellung findet sich dagegen nicht in der mittelbaren Verpflichtung der Kommunen. Auch wenn die Landesregierungen nach § 6 Abs. 9 Satz 2 EnEfG-E zum Erlass von Rechtsverordnungen zur tatsächlichen Ausgestaltung der Umsetzung ermächtigt werden, sollten die Regelungen zur Unter- und insbesondere Überschreitung der Einsparungsziele auch bundesgesetzlich für die Kommunen festgeschrieben werden. Anderenfalls wäre nicht sichergestellt, dass eine Überschreitung der Einsparziele in den folgenden Jahren für die kommunale Ebene zu ihrem Nachteil wirkt.

Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die noch offene Finanzierungsverantwortung. Eine Vielzahl von Landesverfassungen sieht vor, dass die Konnexitätsregelung unter anderem dann einschlägig ist, wenn das Land bei der Gesetzgebung eigene Gestaltungsspielräume ausschöpft und dadurch eine finanzielle Mehrbelastung bei der Erledigung von kommunalen Aufgaben verursacht. Um der Finanzierungsverantwortung aus dem Weg zu gehen, könnten einzelne Länder von der Möglichkeit des Erlasses einer Rechtsverordnung, die etwa auch Regelungen zur Unter- und Überschreitung der Einsparziele enthält, Abstand nehmen. Dies würde einseitig zulasten der kommunalen Ebene gehen.

Wir fordern insoweit eine entsprechende Geltung von § 6 Abs. 1 Satz 3 und 4 EnEfG-E für die Kommunen.

Darüber hinaus ist der Begriff „öffentliche Stelle“ nicht eindeutig definiert. Hier fehlt eine Erläuterung dazu, inwiefern Eigenbetriebe oder kommunale Betriebe verpflichtet werden oder inwiefern eine Konzernbetrachtung vorgenommen werden soll. Es ist unklar, ob es sich bei dem Begriff „Unternehmen“ um die deutsche oder EU-rechtliche Definition handelt.

§ 6 Abs. 6 Nr. 2 EnEfG-E

Die in § 6 Abs. 6 Nr. 2 EnEfG-E vorgesehene verpflichtende Einrichtung von Energie- oder Umweltmanagementsystemen durch die Kommunen kann zu einer Verbrauchsreduktion führen, indem eine kontinuierliche Energieeffizienzsteigerung angestoßen wird. Hierbei ist zu begrüßen, dass eine Abstufung nach Einwohnerzahl erfolgen soll. Wir plädieren dafür, dass die Länder von dem eröffneten Ermessensspielraum Gebrauch machen. Es bedarf jedoch noch einer Konkretisierung, was mit Energie- oder Umweltmanagementsystemen gemeint ist; der Verweis auf ein Konglomerat europarechtlicher Vorschriften vermag insofern nicht weiterzuhelfen.

Zu § 6 Abs. 7 EnEfG-E

Es ist aus administrativen Gründen zu begrüßen, dass die Kommunen die Einsparziele kollektiv und nicht jede einzeln erreichen müssen.

Zu § 6 Abs. 8 EnEfG-E

Um das Erreichen der Einsparziele überprüfen zu können, braucht es ein regelmäßiges Monitoring. Die Länder sind nach § 6 Abs. 8 EnEfG-E verpflichtet, unter anderem den Gesamtenergieverbrauch aller Kommunen in ihren Landesgrenzen zu ermitteln und diesen nach Sektoren und Energieträgern zu gliedern. Um dies leisten zu können, werden die Länder auf die Kommunen zurückgreifen müssen, sodass diese mittelbar zu einer Berichterstattung verpflichtet werden. Eine solche Berichterstattung ist für die kommunale Ebene personell und finanziell jedoch schlichtweg nicht umsetzbar.

Zu § 6 Abs. 10 EnEfG-E

Das Ziel zur Reduktion von Energieverbräuchen steht in einem Konkurrenzverhältnis zu den stetig wachsenden Aufgaben der kommunalen Seite. Neue Rechtsansprüche und Aufgaben wie etwa ein Ganztagsplatz in der Grundschule oder der Ausbau der Infrastruktur, werden zwangsläufig zu einem Anstieg der Energieverbräuche in diesen Bereichen führen. Insoweit ist die Möglichkeit der späteren Änderung der Einsparziele mittels Rechtsverordnung der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates zu begrüßen. Sowohl im Referentenentwurf als auch in den Ausführungen in der Gesetzesbegründung wird dieser Konflikt erkannt und adressiert. Hierbei ist jedoch nur von der Festlegung einer höheren Einsparverpflichtung bzw. dem Anheben der Einsparziele die Rede. Es sollte hier auch die Möglichkeit genannt werden, eine Absenkung der Einsparverpflichtungen und Einsparziele zu prüfen.

Zu §§ 11 bis 15 EnEfG-E i.V.m. § 3 EnEfG-E

Die §§ 11 bis 15 EnEfG-E regeln die Pflichten zur Steigerung der Energieeffizienz in Rechenzentren. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, wie kommunale Rechenzentren einzuordnen sind, da entsprechend den Begriffsbestimmungen in § 3 EnEfG-E nur für den Bereich „Öffentliche Stellen“, nicht jedoch für die Bereiche „Betreiber eines Rechenzentrums“ (§ 3 Nr. 3 EnEfG-E) und „Betreiber von Informationstechnik“ (§ 3 Nr. 4 EnEfG-E) die Kommunen explizit ausgeschlossen werden. Im Zuge der interkommunalen Zusammenarbeit werden diese Aufgaben aber bisweilen von einzelnen für mehrere Kommunen vorgenommen. So nehmen einzelne Landkreise beispielsweise diese Aufgabe für alle kreisangehörigen Kommunen wahr. Sollten die kommunalen Rechenzentren im Sinne des Energieeffizienzgesetzes gelten, würde dies einen Verstoß gegen Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG darstellen. Sollten sie dagegen als Teil der kommunalen Gebietskörperschaften einzuordnen sein, müssten die Länder hierzu noch eine Regelung treffen.

Entsprechend sollten die Kommunen auch explizit vom Unternehmensbegriff ausgenommen werden. Ansonsten könnte es mit Blick auf die Verpflichtungen zur Vermeidung und Verwendung von Abwärme sowie zur Auskunftserteilung und möglichen künftigen Pflichterweiterungen zu Unklarheiten kommen.

Zu § 16 EnEfG-E

Die als Abwärme zur Verfügung stehende Temperatur liegt im besten Falle bei ca. 30°C. Angesichts des geringen Energieinhalts ist eine „angemessene Vergütung“ dafür nicht zu erkennen. Es sollte vielmehr im Gesetz ein Anreiz geschaffen werden, Wärme auf einem für Heizzwecke direkt nutzbaren Temperaturniveau zur Verfügung zu stellen.

Folgende Formulierungen wären aus unserer Sicht dafür geeignet:

- 1. Ab einem Temperaturniveau der zur Verfügung gestellten Abwärme von 55°C kann der Rechenzentrumsbetreiber vom Abnehmer der Wärme eine angemessene Vergütung verlangen.*
- 2. Kann die Abwärme nicht auf einem Temperaturniveau von mindestens 55°C zur Verfügung gestellt werden, hat der Rechenzentrumsbetreiber für den potenziellen Nutzer der Abwärme auf seinem Gelände Flächen vorzuhalten, um die Abwärme auf ein höheres Temperaturniveau anzuheben. Dafür sind pro MW nutzbare Abwärmeleistung 15 m² Fläche, mindestens jedoch 150 m² mit einer Raumhöhe von 8 m, vorzusehen.*

Redaktionelle Hinweise

Ergänzend erlauben wir uns, auf einige redaktionelle Fehler und Unklarheiten aufmerksam zu machen:

- Soweit § 6 Abs. 3 EnEfG-E auf die von der nach § 7 EnEfG-E zuständigen Stelle herauszugebenden „Merkblätter“ verweist, erscheint dies nach dem Grundsatz des Vorbehaltes des Gesetzes rechtlich problematisch;
- In § 6 Abs. 7 EnEfG-E heißt es: „Kommunen zur Endenergieeinsparung nach Absatz 5 Nummer 1 verpflichtet“. Es sollte hier jedoch richtigerweise heißen: „nach Absatz 6 Nummer 1“;
- § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 EnEfG-E ist sprachlich unklar;
- § 10 EnEfG-E weist einen Absatz 1 aus, ohne einen Absatz 2 zu enthalten;
- Nach dem Wortlaut von § 11 Abs. 1 EnEfG-E sollen nur solche Rechenzentren erfasst werden, die ihren Betrieb ab Inkrafttreten des Gesetzes aufnehmen. Dass mit dieser Regelung auch bestehende Rechenzentren erfasst werden sollen, ergibt sich lediglich aus der Gesetzesbegründung.

Wir wären Ihnen dankbar, wenn Sie unsere Hinweise im weiteren Verfahren aufgreifen würden, und stehen Ihnen für Rückfragen gerne zur Verfügung.